

VU Research Portal

Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte

van Steden, R.; Roelofs, M.

published in

Beleid en Maatschappij
2010

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R., & Roelofs, M. (2010). Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36(3), 157-169.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Hoeders van de hygiënische stad

*Beveiligers, toezichthouders en handhavers in de
openbare ruimte*

Inleiding

Veiligheid en leefbaarheid zijn begrippen die tegenwoordig veelvuldig worden gebruikt. Media besteden met grote regelmaat aandacht aan verloedering, criminaliteit, overlast en ander onmaatschappelijk gedrag. Zeker de situatie in steden staat daarbij volop in de belangstelling. Als strategie om veiligheid te bereiken, pleit Blokland (2009) voor het herkenbaarder maken van de openbare ruimte. Voorbeelden zijn het investeren in publieke voorzieningen, zodat mensen elkaar gemakkelijker tegenkomen, en het beter mixen van wonen, werken en recreëren wat de levendigheid van steden moet bevorderen (Jacobs 1961). Dergelijke maatregelen stimuleren min of meer toevallige ontmoetingen, waardoor er een zekere onderlinge ‘familiariteit’ tussen mensen ontstaat. Daarbij is het cruciaal dat gebruikers van het publieke domein een vriendelijke, doch gereserveerde houding jegens elkaar aannemen. Het gaat hier om het respecteren van de persoonlijke sfeer, beperkt oogcontact maken en niet schreeuwen tijdens gesprekken (Goffman 1983). Dit maakt dat mensen zich ‘thuis’ weten op straat – een besef dat zij ontleen aan het vertrouwen dat onbekende anderen hun notie van wat ‘normaal’ is (wat algemeen

Ronald van Steden en Maddy Roelofs

Ronald van Steden is als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Maddy Roelofs was werkzaam bij de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.

Correspondentiegegevens:

Dr. R. van Steden

Vrije Universiteit

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Afdeling Bestuurswetenschappen

De Boelelaan 1081

1081 HV Amsterdam

r.van.steden@fsw.vu.nl

geldende normen en codes zijn) delen. Wordt aan zulke vereisten voldaan, dan zal dit een positieve invloed hebben op de rust, vrede en veiligheid in het publieke domein. Bovendien zullen mensen – zo is de veronderstelling – eerder zelf (corrigerend) ingrijpen, mochten er zaken misgaan.

Ondanks de hoge verwachtingen die aan dergelijk ‘zelfredzaam’ optreden kleven (RMO 2004) wijzen empirische studies uit dat burgerbetrokkenheid en burgerinitiatief (in welke vorm dan ook) niet vanzelfsprekend zijn. Dit geldt zeker als het gaat om kwesties van veiligheid en leefbaarheid in de eigen leefomgeving. Als mensen zich inzetten voor hun buurt moeten zij zich gesteund voelen; coalities met (overheids)instanties zijn onontbeerlijk. Deze constatering hangt samen met de paradox dat juist in buurten, wijken en andere stedelijke gebieden waar sociale controlemechanismen broos zijn veel van burgers wordt verwacht: ‘vooral in achterstandswijken zijn burgers wantrouwend en heerst over het algemeen een cultuur van “afwachten”. Het activeren van burgers is alleen mogelijk wanneer professionals een initiërende en stimulerende rol spelen’ (Van Stokkom 2008, 279). Het is dus niet verwonderlijk dat naast de herinrichting van de stad in *de-*

fensible spaces (Newman 1973) steeds vaker wordt ingezet op wat Terpstra (2007) 'nieuwe toezichthouders' noemt. Het publieke domein van straten, pleinen en parken wordt niet alleen overzichtelijker en veiliger door haar fysieke inrichting. De zichtbare aanwezigheid van agenten en ondersteunende 'politieachtige' professionals (casu quo gemeentelijke toezichthouders en handhavers alsmede particuliere beveiligers in allerhande gedaanten en functies)¹ is minstens zo belangrijk. Zij moeten burgers een gevoel van bescherming, vertrouwen en zekerheid geven.

Vanuit bovenstaande constatering bepleiten Kubrin en Weitzer (2003) meer aandacht voor de rol die politieagenten en andere veiligheidsprofessionals spelen in het tegengaan van criminaliteit, overlast en verloedering. Er is, met andere woorden, een 'sociologie van toezicht en handhaving' gewenst (zie ook Leeuw 2006). Dit pleidooi is relevant, omdat door de groeiende invloed van onder meer gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen, particuliere beveiligers, buurtconciërges, straatcoaches, stadsmariniers en wat dies meer zij de centrale positie van de politie in de samenleving (deels) verloren lijkt te gaan. Evenwel moet, ondanks soms conflictueuze relaties tussen burgers en dienders (Van Stokkom 2005a), de 'symbolische autoriteit' van politiemensen niet worden onderschat. In de formulering van Loader: 'the idea of policing (...) brings to mind (and stomach) sensations of order, authority and protection; it makes it possible for people to believe that a powerful force for good stands between them and an anarchic world, that the state is willing to protect its citizens' (1997, 8). We weten echter niet of nauwelijks welke percepties, verwachtingen en oordelen burgers ten aanzien van 'politieachtige' professionals koesteren, of zij eveneens in staat zijn emoties van autoriteit en bescherming bij het grote publiek op te roepen.

Tegen deze achtergrond wordt in onderhavig artikel allereerst een empirisch overzicht gegeven van de opkomst van 'politieachtige' functionarissen in ons land. Wat is aard en omvang van dergelijke ontwikkelingen? Samenhangend worden kort de drijvende krachten achter wat wel de 'pluralisering van de politiefunctie' (Crawford e.a. 2005; Jones en Newburn 2006) wordt genoemd besproken. Wat verklaart de opkomst van toezichthouders, handhavers en beveiligers? Deel twee presenteert de resultaten

van een enquête over hoe burgers in Amsterdam over deze professionals denken en oordelen – een oordeel dat iets zegt over de acceptatie van hun aanwezigheid en de legitimatie van hun optreden. Louter negatieve uitlatingen over de aanwezigheid en het werk van 'politieachtige' veiligheidsfunctionarissen kunnen immers alleen maar resulteren in wantrouwen, disrespect en confrontaties. Het derde deel sluit ten slotte af met een kritische reflectie: hoe wenselijk zijn al die professionele 'ogen en oren' in het publieke domein? Stevenen we niet af op het doodslaan van spontane ongeregelde heden en afwijkende gedragingen die ergens ook bij het chaotische en creatieve karakter van steden horen? En verwordt veiligheid niet tot een 'goed' dat naar hartenlust geconsumeerd kan worden?

Pluralisering van de politiefunctie

De politie wordt meestal geassocieerd met dienders op straat, inclusief de uniformen, uitrusting, voertuigen en gebouwen die daarbij horen. Toch kan worden beargumenteerd dat dit idee niet zo vanzelfsprekend is. Historisch onderzoek wijst uit dat 'politieachtige' functies altijd al hebben bestaan. Sterker nog, de politie zoals we deze nu kennen, is slechts een kleine tweehonderd jaar oud, terwijl (commerciële) bewakers, huurlingen en nachtwakers tot de oudste beroepen ter wereld behoren (Van Steden 2002). Feit is echter wel dat de politie thans te maken heeft met een almaar uitdijende – doorgaans commerciële – veiligheidsindustrie. Uitgedrukt in cijfers laat het Nederlandse politiekorps een toename zien van een kleine 40.000 fte (volledige werkweek) in 1993 tot circa 53.000 fte op dit moment.² Daartegenover staat dat de werkgelegenheid in de beveiligingsbranche momenteel bijna 26.000 fte bedraagt.³ Het gaat hier om zeker 30.000 medewerkers ten opzichte van 10.000 in 1980 (Van Steden 2007). Vermoedelijk is de sector inmiddels nog groter, gelet op de omvang volgens eigen opgave van bekende bedrijven als Group 4 Securicor (minstens 8.500 werknemers), Trigion (ruim 7.000) en Securitas (5.400). Daarnaast zijn er tientallen middelgrote en enige honderden kleinere (soms zeer kleine) bedrijven actief in deze sector. In totaal staan ruim 800 bedrijven geregistreerd in Nederland, waarvan naar alle waarschijnlijkheid 250 tot 400 enige serieuze omvang hebben (Terpstra en Van Steden

2008). De huidige jaaromzet van de beveiligingsbranche bedraagt minstens 1.45 miljard euro.

Op het eerste gezicht valt dit plaatje erg mee, omdat – uitgedrukt in fte's – de beveiligingsbranche tot ongeveer de helft van de politie komt. Toch kan worden beargumenteerd dat beveiligingsbedrijven de politie aardig op de hielen zitten. Van de 53.000 fte agenten is naar schatting 36.000 executief, dat wil zeggen: uitvoerend personeel. De rest bestaat uit ondersteunende en administratieve krachten. Van het executieve personeel is echter maar een deel zichtbaar in de openbare ruimte aanwezig (research is dit bijvoorbeeld niet) en moeten ook uitvoerende dienders tijdens hun diensten het nodige kantoorwerk verzetten. Zo'n redenering gaat veel minder op voor de beveiligingsbranche die, gedreven door concurrentie en kostenbesparing, naar een zo laag mogelijke overhead streeft. Hoewel officiële cijfers ontbreken, kan dus gevoeglijk worden aangenomen dat, afgezet tegen de gemiddelde tijdsbesteding van politieagenten, de hoeveelheid tijd die beveiligers op straat doorbrengen vrij hoog ligt (zie ook Terpstra 2007). Daarbij zij opgemerkt dat de sector meer onder het oog van het grote publiek is gaan opereren. Van oudsher zijn beveiligers werkzaam in semi-publieke locaties (of *mass private properties*) zoals winkelcentra, musea, pretparken, vliegvelden en meubelboulevards of bij evenementen als voetbalwedstrijden en popconcerten (Shearing en Stenning 1983). Sinds enkele jaren zijn zij in tamelijk korte tijd ook een vanzelfsprekend onderdeel geworden van het dagelijkse straatbeeld. Deels is dat gevolg van het feit dat beveiligers meer en meer door gemeenten worden ingezet als toezichthouders in het publieke domein.

Naast particuliere beveiliging bestaat een nieuwe hoofdcategorie van 'nieuwe' veiligheidsfunctionarissen uit gemeentelijke toezichthouders en handhavers. De laatste groep heeft een zogenoemde 'boa-bevoegdheid' (en werkt als zodanig als buitengewoon opsporingsambtenaar).⁴ Zij kunnen optreden tegen 'kleine ergernissen' zoals zwerfafval, graffiti, wildplassen en verkeerd parkeren door een bekeuring uit te schrijven. Volgens de Nederlandse Vereniging Belangengroep Stadtoezicht beschikken nagenoeg alle grote en middelgrote – en steeds meer kleinere – gemeenten over eigen geüniformeerde veiligheidsfunctionarissen.⁵ Hierbij doet zich een enorme verscheidenheid aan functies en

benamingen voor variërend van 'stadswacht' tot 'veiligheidsassistent' en van 'medewerker toezicht' tot 'gediplomeerd handhaver'. Hun taak is om preventief op straat aanwezig te zijn en burgers op ongewenst gedrag aan te spreken. Zo moeten zij de 'objectieve' (feitelijke) en 'subjectieve' (gevoelsmatige) veiligheid vergroten. Daarnaast fungeren gemeentelijke toezichthouders vaak als 'vraagbaak' voor dagjesmensen die de weg kwijt zijn. Het is onbekend wat de totale personele omvang van deze groep veiligheidsfunctionarissen in Nederland is, waardoor lastig kan worden vastgesteld hoe hun aantal zich verhoudt tot de politiesterkte in. Wel claimt de belangenvereniging dat gemeentelijke toezichthouders, net zoals particuliere beveiligers, voor het overgrote deel van hun tijd (80%) op straat werkzaam zijn. Burgers zullen hen dus geregeld tegenkomen.

De beschreven 'pluralisering van de politiefunctie' is geen exclusief Nederlands fenomeen. Commerciële beveiliging maakt wereldwijd een stormachtige opkomst door, waarbij de sector niet zelden de politie in aantallen medewerkers overtreft. Onder meer in Zuid-Afrika, de Verenigde Staten en in diverse Oosteuropese landen is zulks het geval (De Waard 1999; Van Steden en Sarre 2007). Overigens kent Nederland vanuit EU-perspectief nog steeds een vrij bescheiden beveiligingsbranche; per 100.000 inwoners zijn er 184 beveiligers in ons land werkzaam ten opzichte van gemiddeld 253 binnen de Europese Unie. Verder valt de 'transnationalisering' (of 'multinationalisering') van beveiligingsbedrijven op (Johnston 2000). Lokale markten, waaronder de Nederlandse, worden door een gering aantal spelers gedomineerd. Zo beschikt Group 4 Securicor wereldwijd in totaal over minimaal 600.000 medewerkers, verspreid over 110 landen, die goed zijn voor een omzet van 5,7 miljard euro per jaar. Securitas blijft hier als nummer twee bij achter, maar beschikt nog steeds over 250.000 werknemers in ruim 30 landen die gezamenlijk 6,5 miljard euro per jaar genereren.⁶ Tot slot zien we ook in het buitenland publieke – binnen de overheid geïnitieerde – innovaties op het terrein van 'politieachtig' personeel. Als voorbeeld kan de 'police community support officer' (pcso) die sinds 2002 in Groot-Brittannië operationeel worden genoemd. Deze functie zit dicht aan tegen die van 'politie-surveillant' (de laagste politierang) en 'buitengewoon opsporingsambtenaar' (boa).⁷ De pcso beschikt over beperkte

bevoegdheden om een verdachte vast te houden, kan het verkeer in goede banen leiden en mag bonnen uitschrijven voor ‘anti-social behaviour’. Tegelijk blijft de pscso, hoewel medegefinancierd door lokale overheden, integraal onderdeel van het politiekorps uitmaken. Hiervoor is gekozen om dreigende fragmentatie binnen het Britse veiligheidsveld tegen te gaan (Johnston 2007). Daar pcso’s binnen het korps vallen, kan de politie direct regie over hen voeren. Tevens hebben politiekorpsen met de relatief goedkope pcso’s een goede troef in handen om met de beveiligingsbranche te kunnen concurreren.

Drijvende krachten

Doorgaans wordt de politie vanwege haar geweldsmonopolie gezien als een uitzonderlijke overheidsorganisatie. Dienders representeren immers ‘de sterke’ arm van de staat. Gelijktijdig moet worden opgemerkt dat bepaalde politietaken – toezicht, handhaving en hulpverlening – ook door anderen dan reguliere agenten kunnen worden uitgevoerd. Zoals Cachet (1990, 7) schrijft is ‘politie (...) niet zo uniek als (praktijk)mensen denken. Politie behoort tot een meer algemene categorie van controlemechanismen’. Langs deze lijnen gedacht moet de ‘pluralisering van de politiefunctie’ – het groeiende arsenaal van beveiligers, toezichthouders en handhavers – dus worden opgevat als een gestage uitbreiding van sociale controlemechanismen in het stedelijke publieke domein. Er is, preciezer gezegd, een ‘formalisering van sociale controle’ (Cachet 1990; Jones en Newburn 2002) gaande. Deze trend duidt erop dat de bescherming van rust en orde in toenemende mate het terrein wordt van professionals voor wie ‘toezicht’ en ‘veiligheidshandhaving’ definiërende elementen van hun werkzaamheden zijn. Min of meer ‘natuurlijke’ of ‘informele’ vormen van ‘letten op elkaar’ raken langzamerhand uit beeld. Gedragsbeïnvloeding vindt niet langer rechtstreeks, maar eerder indirect – via het inschakelen van een derde partij – plaats. Of nog anders geformuleerd: onder de groeiende populariteit van ‘politieachtige’ professionals ligt het idee dat het zelforganiserend en zelfcorrigerend vermogen van de samenleving aan erosie onderhevig is. Burgers hebben professionele steun nodig in het veilig en leefbaar houden van hun leefomgeving.

Bovenstaand formaliseringsproces kan worden verklaard tegen de achtergrond van toegenomen (ge-

voelens van) onveiligheid in vooral stedelijke omgevingen. Als zodanig zijn niet alleen daadwerkelijke criminaliteit en overlast, maar eveneens vagere noties van dreiging, risico en wantrouwen van belang. De grootschaligheid en anonimiteit van steden, zeker als het gaat om achterstandswijken, vormen het decor van polarisatie, wantrouwen en morele diffusiteit over wat ‘kan’ en ‘mag’ (Engbersen e.a. 2005). Bevolkingsgroepen verstaan elkaar letterlijk en figuurlijk niet meer. Wederzijdse (h)erkenning is afgenomen en spanningen lopen op – een spiraal die niet in de laatste plaats wordt aangewakkerd door sensationele mediaberichtgeving over lokale incidenten. Een volgende verklaring hangt samen met stijgende welvaart en economische groei. Terwijl zorgen over een dreigende ‘onderklasse’ toenemen, worden we door steeds meer goederen omringd die vrij gemakkelijk voor het grijpen liggen. Winkelcentra en warenhuizen zijn wat dat betreft exemplarisch.⁸ Vastgoedeigenaren willen deze semi-publieke locaties vanuit commercieel oogpunt natuurlijk zo schoon, veilig en gezellig mogelijk presenteren. Zij hebben immers een financieel belang bij een zo aantrekkelijk en uitnodigend mogelijke ambiance. Derhalve worden graag particuliere beveiligers ingehuurd die, naast preventieve toezichthouders, als gastheer (of gastvrouw) kunnen optreden (Wakefield 2003). Behalve dat beveiligers ‘waken over uw en onze eigendommen’ dragen zij tevens bij aan de *public relations* van hun opdrachtgevers.

Binnen de geconstateerde spanning tussen grote (materiële) vrijheid enerzijds en een hang naar veiligheid anderzijds raken met name politie en justitie in de knel (Boutellier 2002). Bijgaand laaien discussies op over wat de kerntaken van de politie zijn – over wat ze wel en vooral niet zou moeten doen (Van der Vijver e.a. 2001). Samen met ‘strenger handhaven’ leggen korpsen zich daarom toe op strategieën van ‘responsibilisering’ – dat wil zeggen: het verantwoordelijk maken van derden voor veiligheidszorg (Garland 1996). Samenhangend zijn politiemensen anders over hun werk gaan denken. Bedrijfsmatig denken toegespitst op prestatiecontracten en ‘output’ heeft zijn intrede gedaan (Terpstra en Trommel 2009). Het gevolg hiervan is dat de politie zich uitdrukkelijker probeert te oriënteren op haar klassieke (strafrechtelijke) taken en doelstellingen, waardoor zaken zoals overlastbestrijding bij andere organisaties terechtkomen. Een duidelijk

voorbeeld is het 'heroveren van de publieke ruimte' door middel van een grootschaliger inzet van gemeentelijke toezichthouders en handhavers (Terpstra en Havinga 2005). Tevens krijgen particuliere beveiligers almaar meer taken en verantwoordelijkheden naar zich toegeschoven. Behalve dat regels strakker worden aangetrokken, zoekt de politie dus volop naar zinvolle relaties met zowel publieke als private bondgenoten. Veiligheid wordt niet uitsluitend als een politieprobleem opgevat, maar betreft de verantwoordelijkheid van en de samenwerking tussen velerlei instanties. Beveiligers, toezichthouders en handhavers zijn daarbij de eerst aangewezene 'risicomanagende' partijen, een constatering die zeker geldt in stedelijke omgevingen waar sociale controle niet vanzelfsprekend (meer) is.

Burgers over nieuwe toezichthouders

Vooralsnog is er weinig bekend over wat burgers van nieuwe veiligheidsprofessionals in het publieke domein vinden – wat hun percepties, verwachtingen en oordelen zijn. Publicaties over het vermeende imago van particuliere beveiligers stemmen weinig hoopvol. In Amerikaans onderzoek uit de jaren zeventig schilderden Kakalik en Wildhorn (1977) beveiligers al af als overwegend mannelijke, tamelijk oude, zwaar onderbetaalde en slecht getrainde 'bodies in uniform'. Tevens wijzen Livingstone en Hart (2003) op weinig florissante stereotypen in de populaire cultuur van film, kranten en tijdschriften. Als beveiligers al geen maffiose gangsters of amorele huurlingen zijn, dan wordt hun zeker komische dwaasheid of schandelijke incompetentie verweten. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers zijn waarschijnlijk eenzelfde lot beschoren. Zij kampen met de erfenis van 'Melkertbanen', een sociaal project dat als doel had langdurig werkelozen aan een baan te helpen. Verder blijkt uit onderzoek dat de aanwezigheid van de aloude stadswachten maar weinig invloed heeft op veiligheidsgevoelens onder burgers (Hauber e.a. 1996). Evenwel hebben burgers regelmatig met deze 'politieachtige' professionals van doen. Daarom is het relevant te kijken wat hun aanwezigheid in de stad voor burgers betekent.

Op basis van een aangepaste vragenlijst over burgerpercepties ten aanzien van particuliere beveiligers (Van Steden e.a. 2009) maken we een vergelijking tussen beveiligers enerzijds en gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen anderzijds. De vragen-

lijst is medio 2008 door de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) van de gemeente Amsterdam afgenomen. De keuze voor onderzoek in de hoofdstad is zowel inhoudelijk als pragmatisch van aard. Inhoudelijk, omdat Amsterdam een grote stad is waar naar schatting 3.000 tot 4.000 particuliere beveiligers, inclusief voetbalstewards en horecaportiers, werkzaam zijn en nog eens circa 1.000 geüniformeerde gemeentelijke toezichthouders en handhavers rondlopen (dit afgezet tegen 1.500 tot 2.000 fte politietektonen dat geüniformeerd 'buitenwerk' doet).⁹ Er bestaat dus een gerede kans dat burgers frequent tegen 'politieachtige' professionals aanlopen. Pragmatisch, omdat O+S over een groot online panel beschikt bestaande uit inwoners van de stad, die zich vrijwillig hebben aangemeld voor onderzoeken.¹⁰ Mensen kunnen derhalve vrij eenvoudig worden ondervraagd. Deelnemers krijgen jaarlijks per e-mail ongeveer tien keer een uitnodiging om onbetaald aan onderzoeken over uiteenlopende politieke en maatschappelijke onderwerpen mee te doen. Voor onderhavig onderzoek zijn twee identieke vragenlijsten over gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers uitgezet onder elk 900 panelleden. Uiteindelijk hebben respectievelijk 393 (44%) en 368 (41%) respondenten daadwerkelijk gereageerd. Er is voor twee vragenlijsten gekozen, omdat de enquête anders te lang en verwarrend zou worden. Hierbij zij opgemerkt dat het ondervraagde panel een zeer homogene samenstelling heeft, waardoor enige vergelijking tussen beide groepen goed mogelijk is. Deelnemers zijn veelal autochtoon, maatschappelijk betrokken, hoog opgeleid en verdienen relatief vaak bovenmodaal¹¹ – een zelfselectiebias die de onderzoeksuitkomsten mogelijk heeft beïnvloed. In de volgende paragrafen wordt kort verslag gedaan van enige opvallende uitkomsten.

Algemeen beeld

Respondenten moesten bij de eerste vraag antwoorden welke associaties zij bij 'gemeentelijke toezichthouders' en 'particuliere beveiligers' hebben. Bij gemeentelijke toezichthouders zijn veelvoorkomende termen 'stadswachten', 'controle', 'straatcoaches' (hoewel dit eigenlijk gediplomeerde beveiligers zijn!), 'uniform', 'veiligheid en orde' en 'nep-politie'. Bij particuliere beveiligers gaat het meer om 'bewaking', 'uniform', 'veiligheid', 'klerenkast', 'cowboy' en namen van beveiligingsbedrijven. Tevens wordt

vaker naar uiterlijkheden ('dikke nek') en (negatieve) karaktereigenschappen verwezen.

Bekendheid

In de enquête is panelleden de vraag voorgelegd hoe bekend zij met typen toezichthouders en beveiligers zijn (zie tabel 1). Binnen de groep over gemeentelijke functionarissen noemen respondenten zeer vaak parkeerbeheer (87%), milieuhandhaving (74%), verkeersregelaars (71%), controleurs bij het openbaar vervoer (67%), medewerkers toezicht en veiligheid (58%) en straatcoaches (47%). Binnen de groep over particuliere beveiliging springt het type van winkelbeveiligers (96%) eruit. Rond de 70 procent van deze respondenten verwijst naar beveiligers op bedrijventerreinen, bij uitgaansgelegenheden en van geldtransporten. Beveiligers bij evenementen (64%) en op NS-stations (61%) worden eveneens geregeld genoemd. Dit bevestigt de aanname dat burgers beveiligers en toezichthouders (en handhavers) in

hun dagelijks leven regelmatig tegenkomen. Een vijfde van de respondenten (21%) die hun mening gaven over gemeentelijke toezichthouders heeft wel eens een persoonlijk beroep op hen gedaan. Veel genoemde redenen zijn opmerkingen over zwerfvuil, hondenpoep, geluidsoverlast, hangjongeren en het vragen om informatie. Bij de groep over beveiligers gaat het om 14 procent van de respondenten die hen wel eens heeft aangesproken. Redenen zijn hulp- en informatievragen en het melden van (mogelijke) overtredingen en diefstallen.

Zichtbaarheid

Voor zowel gemeentelijke toezichthouders als particuliere beveiligers geldt dat zij (zeer) regelmatig door beide groepen respondenten worden gezien (zie tabel 2). Buiten de eigen buurt gebeurt dit vaker dan binnen de eigen buurt. Daarbij geeft 41 procent van de groep over gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen aan dat er 'voldoende' toezichthouders in

Tabel 1. Bekend met toezichthouders en beveiligers (meerdere antwoorden mogelijk)

Toezichthouders (N = 393)	Percentage	Beveiligers (N = 368)	Percentage
Parkeerbeheer	87	In winkels/winkelcentra	96
Milieuhandhaving	74	Op bedrijventerreinen	69
Verkeersregelaars	71	In uitgaansgebieden	68
Toegangscontroleurs OV	67	Van geldtransporten	68
Toezicht op straat	58	Bij evenementen	64
Straatcoaches	47	Op NS-stations	61
Veiligheidsteam OV	45	In buurten en wijken	42
Buurtconciërges	36	Anders	8
Parkwachten	13		
Anders	2		

Tabel 2. Zichtbaarheid toezichthouders en beveiligers (in procenten)

	Toezichthouders (N = 393)		Beveiligers (N = 368)	
	In buurt	Buiten buurt	In buurt	Buiten buurt
Vaak	18	19	26	26
Geregeld	24	33	17	30
Af en toe	25	29	18	28
Zelden of nooit	32	13	37	12
Weet niet	2	6	2	4

de buurt zijn, 37 procent vindt dit ‘te weinig’. Voor de groep over particuliere beveiliging liggen de aantallen op respectievelijk 51 procent en 23 procent. Bijna niemand vindt dat er ‘te veel’ toezichthouders of beveiligers in de eigen buurt zijn. Panelleden uit de eerste groep die vaker gemeentelijke toezichthouders willen zien, geven aan dat zij vooral blij zouden zijn met meer medewerkers toezicht en veiligheid (59%), reinigings-/milieupolitie (58%) en straatcoaches (47%). Weinig respondenten vragen om meer parkeerbeheer (10%). Dit is niet erg verrassend; parkeercontroleurs schrijven bijvoorbeeld nogal eens bonnen uit.

Taken

Voor respondenten uit beide groepen zijn gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers vooral preventief aanwezig, houden zij toezicht en hebben zij een taak in corrigerend optreden tegen ongewenst gedrag (zie tabel 3). Hierbij zien respondenten die zich over particuliere beveiligers uitspreken zulke professionals meer in de rol van ‘boeven vangen’ (37%) vergeleken met respondenten die hun mening hebben gegeven over gemeentelijk veiligheidspersoneel (10%). Deze gemeentelijke professionals lijken dus een tamelijk ‘soft’ imago te hebben; beveiligers komen daarentegen vrij ‘stoer’ over. Daarmee is hun imago regelmatig ook wat negatiever. Er wordt eerder op onaantrekkelijke uiterlijkheden (‘dikke nek’, ‘domme kracht’) gewezen.

Kwaliteit en professionaliteit

De respondenten zijn stellingen voorgelegd over de kwaliteit en professionaliteit van toezichthouders en beveiligers. Veel panelleden uit beide groepen nemen hierbij een vrij neutraal standpunt in of weten het niet. Bij gemeentelijke toezichthouders geven bijvoorbeeld vier van de tien respondenten aan niet te kunnen oordelen over de stelling of zij ‘goed opgeleid en getraind’ zijn. Over particuliere beveiligers zijn de voor deze groep relevante ondervraagden iets uitgesprokener: bijna een kwart vindt niet dat zij voldoende opgeleid/getraind zijn. Respondenten ondervraagd over beveiligers vinden vaker dat zij ‘gezag’ uitstralen dan respondenten die over gemeentelijke toezichthouders oordelen (35% versus 25%). Bij respondenten over gemeentelijke toezichthouders wordt niettemin vaker ingestemd met de stelling dat zij niet bedreigend overkomen (71% ten opzichte van 57% bij particuliere beveiligers). Er komt wederom een enigszins ‘soft’ imago voor gemeentelijke toezichthouders naar voren.

Verhouding tot de politie

Zoals tabel 4 laat zien, zijn zowel ondervraagden over gemeentelijke toezichthouders als ondervraagden over particuliere beveiligers het oneens met de negatief geformuleerde stelling dat zij ‘niet goed te onderscheiden zijn van de politie’ (respectievelijk 76% en 73%). Beide typen ‘politieachtige’ professionals nemen een duidelijk eigen plek in binnen

Tabel 3. Voornaamste taken en bezigheden (maximaal drie opties mogelijk; in procenten)

	Toezichthouder (N = 393)	Beveiligers (N = 368)
Mensen aanspreken op ongewenst gedrag/corrigerend optreden	77	52
Preventief aanwezig zijn op plekken waar vandalisme, onrust, kleine criminaliteit en overtreddingen worden verwacht	68	78
Toezicht houden	43	82
Toezicht houden/alert zijn op straat- en milieuvervuiling, zwerfafval, correct aanbieden van huisvuil en bedrijfsafval	42	n.v.t.
Defect (straat)meubilair en andere gemeentelijke eigendommen signaleren en melden bij instanties	21	8
Informatie geven aan het publiek (weg wijzen, vragen over parkeren beantwoorden, etc.)	14	8
Dieven staande houden en overleveren aan politie	10	37
Anders	3	5
Weet niet	1	0

het publieke domein. Van gemeentelijke toezichthouders wordt vaker gezegd dat zij een goede aanvulling op de politie vormen dan van particuliere beveiligers (55% tegenover 43%). Een groter aantal ondervraagden over particuliere beveiligers is hier neutraal over. Verder zijn deze respondenten vaker van mening dat veiligheid een taak van de politie is en dat het aantal particuliere beveiligers zo klein mogelijk moet zijn, dan respondenten die hetzelfde over gemeentelijke toezichthouders vinden (53% tegenover 35%).

Toekomstverwachtingen

Respondenten uit de groep over particuliere beveiligers verwachten meer groei in aantallen functionarissen dan respondenten uit de groep over gemeentelijke toezichthouders (55% tegenover 32%). Bij de gemeentelijke toezichthouders is op de stelling, ‘het aantal toezichthouders zal flink groeien in de toekomst’, vaker ‘weet niet’ geantwoord. Daarbij denkt het merendeel dat de toenemende aanwezigheid van toezichthouders en beveiligers in het publieke domein tot (enige) maatschappelijke discussie in de toekomst zal leiden. Tot slot valt op dat veel meer respondenten, ongeacht of zij over gemeentelijke dan wel particuliere functionarissen oordelen, voor een ‘hardere’ dan voor een ‘zachtere’ koers in het gemeentelijke veiligheidsbeleid zijn. Toch geven ook grote groepen respondenten aan de huidige koers ‘goed’ te vinden (ongeveer een derde) of ontbreekt een duidelijke mening (iets minder dan een derde).

Intermezzo

Uit de uitkomsten van de enquête rijst een meerduidelig beeld op. Aan de ene kant geeft een redelijk substantieel deel van de twee groepen ondervraagden aan geen bezwaar te hebben tegen extra ‘politieachtige’ aanwezigheid in de stad en de eigen buurt. Aan de andere kant is het voor veel respondenten

niet duidelijk wat al die gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers feitelijk doen. In lijn hiermee zijn de panelleden enerzijds vrij positief gestemd over gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers als aanvulling op de politie, anderzijds is men niet uitgesproken zeker van hun kwaliteit, professionaliteit en gezag. De groei van ‘politieachtige’ partijen in het publieke domein gaat naar verwachting van onze respondenten de nodige maatschappelijke discussie opleveren, maar voor velen maakt hun toenemende aanwezigheid op straat persoonlijk niet zo veel uit. Slechts een kleine minderheid vindt dat er momenteel ‘te veel’ toezichthouders en beveiligers in de stad aanwezig zijn. Deze observaties laten twee interpretaties toe. Ten eerste: de neutrale houding van respondenten over de opkomst van nieuwe toezichthouders in het publieke domein wijst erop dat zij niet als problematisch worden ervaren – integendeel lijkt het, dus hoe erg is het dan? Ten tweede: misschien onderschatten respondenten de potentieel negatieve impact die toezichthouders en beveiligers kunnen hebben op de openheid en spontaniteit van stedelijke ruimten. Een definiërende taakstelling van ‘politieachtige’ beroepsgroepen ligt immers in toezicht, handhaving en disciplineren.

Dat mensen zich blijkbaar moeilijk een oordeel kunnen vormen over gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers¹² staat in de volgende, afsluitende paragraaf centraal. Het gaat om een meer algemene, uit de literatuur oprijzende, kritische beschouwing over de opkomst van deze functionarissen in stedelijke omgevingen. Maken zij de stad veiliger en leefbaarder of sorteren controle en disciplineren juist tegenovergestelde effecten, en hebben mensen straks het nakijken?

Zonder rafelranden

De opkomst van grootstedelijke gebieden is nauw verwant met processen van zelfontplooiing: ‘stads-

Tabel 4. Toezichthouders, beveiligers en politie (in procenten)

	Toezichthouder (N = 393)				Beveiligers (N = 368)			
	eens	neutraal	oneens	weet niet	eens	neutraal	oneens	weet niet
Zijn niet te onderscheiden van de politie	7	14	76	3	9	17	73	1
Zijn goede aanvulling op de politie	55	22	18	5	43	31	21	5
Veiligheid is exclusief een politietaak	35	22	42	1	53	21	25	1

lucht maakt vrij'. In de stad kunnen mensen hun gedroomde levensproject verwezenlijken door uiting te geven aan een breed scala van *life styles*. Voorts zijn steden van oudsher sociale biotopen waar onverwachte contacten worden gesmeed, nieuwe trends ontstaan en bruisende ideeën tot wasdom komen. Dit soort inspiratie en experiment gedijt bij een bepaalde mate van vrijheid en onvoorspelbaarheid (Landry en Bianchini 1995). Een te 'dorps' karakter remt het tolerante en levenslustige klimaat dat nodig is voor scheppende culturele, economische en politieke productiviteit. Op hetzelfde moment moet worden geconstateerd dat die levenslustigheid alleen kan gedijen binnen een gereguleerde context. Een 'wereld vol vreemdelingen' (Lofland 1973) veronderstelt dat mensen zich veilig en beschermd moeten weten. Enige mate van toezicht en sociale controle is op zijn plaats. In het huidige politieke, economische en maatschappelijke klimaat wordt hier echter steeds explicieter en harder op ingezet. Daartoe wordt een groeiend arsenaal van publieke en private veiligheidsfunctionarissen opgetuigd, sommigen ook met de bevoegdheid tot bekeuren. Sociale controle is niet meer iets vanzelfsprekends tussen burgers, maar wordt in toenemende mate de taak van professionals. Parallel hieraan koloniseren commerciële organisaties grote delen van de publieke ruimte (Boomkens 2004). Steden worden omgetoverd tot een lappendeken van semi-publieke gebieden waarin, onder het toezicht oog van particuliere beveiligers, strenge huisregels en toegangsvoorwaarden de boventoon voeren.

Hoewel de versterkte inzet van politieagenten, beveiligers, toezichthouders en handhavers niet per se problematisch is, kleven er toch potentieel negatieve aspecten aan hun aanwezigheid. Weliswaar kunnen 'politieachtige' professionals een steuntje in de rug betekenen voor burgers, maar escalatie ligt eveneens op de loer. Vooral wanneer burgers op de bon gaan voor – in hun beleving – 'triviale' overtredingen, kunnen zij zich gaan verzetten. Uit de enquête komt naar voren dat burgers vooral aan gemeentelijke toezichthouders een vrij 'soft' imago toekennen. Op het moment dat zij meer handhavende bevoegdheden krijgen (wat thans beleid is) kan zulks tot onaangename verrassingen leiden. Daarbij merkt Van Stokkom op dat 'particuliere bedrijven die boa-taken ter hand gaan nemen, (...) nog een extra handicap [hebben]. Zij staan op een grotere

achterstand om vertrouwen op te bouwen; daarvoor is immers onpartijdigheid nodig en *commitment* aan het algemeen belang' (2005b, 53). Maar ook zonder speciale boa-taken zijn ongewenste situaties met beveiligers goed voorstelbaar. Zij kunnen op basis van huisregels van bijvoorbeeld winkelcentra, pretparken en discotheken mensen op (eerder) wangedrag aanspreken, hun de toegang weigeren of zelfs uitzetten (Wesselink e.a. 2009). Hoewel respondenten een zeker 'gezag' aan beveiligers toekennen, is dit (lang) niet gelijk aan dat van politieagenten (Button 2007) – nog afgezien van de constatering dat 'asservatieve' burgers het agenten eveneens flink lastig kunnen maken. Streng optreden door toezichthouders, handhavers en beveiligers lokt dus mogelijkere wijs het nodige (verbale) geweld uit. De organisatie van een goede 'achtervang' door de politie en justitie wordt al snel noodzakelijk, waardoor van ontlasting geen sprake meer is.

Een tweede punt betreft de herdefiniëring van veiligheid tot consumptieartikel binnen de context van (semi-)publieke ruimten (Loader 1999). Mensen vinden het wellicht wel 'makkelijk' en 'fijn' dat professionals over de stad waken. Vanuit deze optiek ontpopt de, door politici en beleidsmakers zo vurig gewenste, 'actieve burger' zich tot iemand die zijn of haar verantwoordelijkheden graag weer terugschuift (of afschuift). De directe consequentie is dat de overheid nog meer in sociale veiligheid zal moeten voorzien, met stijgende investeringen en strengere regelgeving als voorstelbare gevolgen. Mocht de overheid desondanks toch niet in alle behoeften kunnen voorzien, dan bieden particuliere beveiligers uitkomst – een oplossing die een transformatie van veiligheid als collectief 'goed' in exclusieve 'koopwaar' bewerkstelligt (Young 1999). Beveiligers richten zich immers primair op de wensen van hun opdrachtgevers. Dit leidt tot een fundamenteel andere institutionele logica dan gangbaar is bij de politie: 'terwijl publieke veiligheidszorg zich wil baseren op waarden als rechtvaardigheid en gelijkheid, lijken mechanismen van uitsluiting de belangrijkste manier te vormen waarop private partijen met veiligheidsrisico's omgaan' (Terpstra 2006, 67). Meest extreme voorbeelden zijn de bouw van ommuurde woonwijken (zogenoemde *gated communities*) met een defensieve architectonische uitstraling. Daarbuiten, zo laten buitenlandse voorbeelden indringend zien, worden economisch zwakkere groepen gemarginaliseerd in

vervallen getto's en *no go-areas* (Davis 1990; Caldeira 2000). Niet ten onrechte spreekt Shearing (2001) van een 'neo-feodale' tendens in stedelijke omgevingen. Het is een scenario wat voor Nederland ver weg lijkt, maar ook niet geheel moet worden weggevuurd. Er zijn bijvoorbeeld plannen in de maak voor speciaal op welvarende senioren toegespitste kleine woongemeenschappen die veiligheid, leefbaarheid en zorg moeten gaan bieden.¹³

Tot slot kan uit de enquête worden opgemaakt dat burgers weinig problemen zien in een verwachte verdere uitbreiding van met name gemeentelijke veiligheidsprofessionals – al geven respondenten weinig blijk van inzicht over hun professionaliteit en kwaliteit. Hoogstens worden toezichthouders en handhavers als goede aanvulling op de politie gezien. De aanwezigheid van dit soort functionarissen wordt dus steeds vanzelfsprekender in het publieke domein. Criminologen maken zich ernstige zorgen over dergelijke ontwikkelingen, omdat sociale veiligheid nadrukkelijker in de sleutel van *zero tolerance* terechtkomt: de 'kleine norm' moet worden gehandhaafd. Harcourt (2001) suggereert bijvoorbeeld dat hedendaagse nadruk op controle en orde niet alleen betrekking heeft op het tegengaan van overlast, maar evenzo op de sociale constructie van wat overlast is: 'the category of the disorderly may not be pre-political, but may itself be constructed to a lengthy process of policing and punitive practices' (Harcourt 2001, 161). Vanwege het vage concept dat overlast is, genereert veiligheidsbeleid een gestaag groeiende categorie van ontoelaatbare gedragingen. Zeker sociaal zwakkere en/of afwijkende groepen in de samenleving – zwervers, jongeren, (etnische) minderheden – worden zo snel subject van een repressieve benadering of zelfs van uitsluiting. Wat achterblijft, is een hygiënische stad, een stad zonder rafelranden. Nochtans is dit een uiterst precaire en fragiele situatie, omdat het mensen alsmaar gevoeliger maakt voor (kleine) onregelmatigheden en incidenten (Merry 1981). Het is een observatie die alles te maken heeft met het intrinsiek sociale goed(e) dat veiligheid is. Niet alleen 'politieachtige' professionals, maar ook stadsbewoners onderling, moeten voor beschermde, doch vriendelijke en uitnodigende, leefomgevingen zorg dragen. We kunnen ons alleen geborgen weten binnen een gedeelde 'morele ruimte' (Sztompka 2002) waarvan herkenbare waarden zoals vertrouwen en loyaliteit het hart

vormen – en burgers daadwerkelijk 'oog hebben voor elkaar' (Blokland 2009). Voorgaande constatering is wezenlijk, omdat alleen dan mensen kunnen openstaan voor onverwachte ontmoetingen die hen dwingen om met anderen om te gaan. Buiten onze eigen kaders kunnen denken, is wezenlijk voor democratisch burgerschap (Sennett 1977). In die zin moeten ontmoetingen binnen het publieke domein niet alleen aangenaam en voorspelbaar zijn, maar ook verwondering, korzeligheid en zelfs irritatie kunnen oproepen. Een vitale stad gedijt bij enige verwarring en wonderlijke figuren.

Conclusie

De laatste twee decennia is in de wetenschappelijke literatuur het besef doorgedrongen dat de politie het 'monopolie' – voor zover ze dit echt had – op de veiligheidszorg heeft verloren. De politie heeft in kwantitatief opzicht geen duidelijk overwicht meer. Het aantal toezichthouders, handhavers en beveiligers nadert, zo niet overschrijdt, de politiesterke in het publieke domein. Hoeveel beveiligers daadwerkelijk zichtbaar op straat aanwezig zijn, is lastig in te schatten – velen werken ook in winkels, doen baliewerkzaamheden of zijn gestationeerd binnen het detentiewezen. In ieder geval is er een duidelijke trend zichtbaar naar de inzet van particuliere beveiligers door gemeenten en stadsdelen om 'kleine' (of 'veelvoorkomende') ergernissen op straat, zoals schreeuwen, rondhangen en alcohol drinken, in de kiem te smoren. Verder doen zich ook in kwalitatief opzicht veranderingen voor: gemeentelijke toezichthouders worden in toenemende mate opgewaardeerd tot handhavers en boa's met bekeurbevoegdheden gericht op het tegengaan van voornoemde overlast. Wellicht zien we zelfs een nieuw type gemeentepolitie ontluiken.

In dit verband spreekt Johnston (2003) beeldend over het ontstaan van een *police extended family* bestaande uit allerlei 'neven' en 'nichten' die de politie zijn gaan omringen. Zij hebben een ondersteunende taak in preventief aanwezig zijn, alsmede in het toezien op en handhaven van (plaatselijk) geldende wet- en regelgeving. Om een veilige en herkenbare stedelijke ruimte te kunnen (blijven) garanderen is, anders gezegd, 'sterk behoefte aan gezaghebbend en normerend optreden door politiemensen en andere professionals die relatief snel problemen kunnen aankaarten en interventies op gang bren-

gen' (Van Stokkom 2008, 282-283). Tot op heden is echter nooit empirisch onderzoek gedaan naar wat de percepties, verwachtingen en oordelen van burgers zijn over 'andere professionals' naast de politie – beveiligers, toezichthouders en handhavers in het bijzonder. Meestal blijven uitspraken in negatieve vooroordelen steken.

Om in deze omissie te voorzien hebben we een enquête onder inwoners van Amsterdam uitgezet. Daaruit komt, enigszins paradoxaal, naar voren dat onze respondenten 'politieachtige' professionals zeer regelmatig tegenkomen en veelal weinig moeite hebben met hun zichtbare aanwezigheid op straat, terwijl diezelfde respondenten weinig idee hebben van wat beveiligers en toezichthouders doen, hoe het met hun kwaliteit en professionaliteit staat en wat hun toegevoegde waarde in termen van veiligheidszorg is. Veel mensen weten het eigenlijk niet goed; het ontbreekt aan een duidelijke mening. 'Baat het niet, dan schaadt het niet', zo lijkt de boodschap die de in het onderzoek participerende panelleden afgeven. De vraag is of deze dubbele (ietwat laconieke en onbezorgde) houding terecht is. Eerdere publicaties laten zien dat beveiligers, toezichthouders en handhavers – gegeven hun soms strikte optreden in combinatie met matige (communicatieve) vaardigheden – aanleiding kunnen geven tot conflicten met burgers (zie onder meer Van Stokkom 2005b). Burgers gaan de aanwezigheid en het optreden van 'politieachtige' functionarissen zodoende eerder als probleem dan als oplossing ervaren. Tegelijkertijd kunnen al die functionarissen het beeld oproepen

dat toezicht en handhaving toch vooral iets van professionals is. Gedragsregulering wordt bij de overheid en bij eigenaren van semi-publieke terreinen zoals winkelcentra neergelegd. Veiligheid verwordt van een sociaal 'goed' – een goed dat ons allemaal aangaat – tot een soort consumptieartikel.

Tot besluit impliceert de haast argeloze behoefte aan beveiligers, toezichthouders en handhavers dat sociale controle en gedragscorrectie nadrukkelijk in handen van 'politieachtige' professionals komen – volgens critici met mogelijk inflatoire vicieuze cirkels als eindresultaat. Daar begrippen zoals 'overlast' en 'asociaal' gedrag erg lastig definieerbaar zijn, ontstaat de neiging tot 'hyperactief' (Crawford 2009) overheidsingrijpen: alles wat maar een beetje van de norm afwijkt, moet worden onderdrukt. Er dreigt een paternalistische 'controlecultuur' (Garland 2001) die de vrolijke chaos van steden in de kiem kan gaan smoren. Mogen dergelijke zorgen inderdaad hout snijden, ze nemen niet weg dat alledaagse ergernissen over misdragingen op straat eveneens heel reëel zijn. Mensen voelen zich onveilig en willen zich beschermd weten. Het is daarom cruciaal dat zij gesteund worden door beveiligers, toezichthouders en handhavers met inachtneming van wederzijdse taken, verantwoordelijkheden en (professionele) rollen. Kritische reflectie op 'wie, wat, waar' moet doen en tot welk punt interventie-maatregelen zouden mogen gaan, verdient daarbij constante aandacht – een debat dat tot op heden de nodige maatschappelijke urgentie en diepgang mist.

Noten

1 Verder kan aan een leger van toezichthouders, controleurs en inspecteurs van bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Voedsel- en Warenautoriteit, de Douane en Bureau Jeugdzorg worden gedacht (Van Waarden 2006). Deze categorieën worden hier buiten beschouwing gelaten. De focus ligt primair op geüniformeerde beveiligers, toezichthouders en handhavers die zichtbaar in het publieke domein aanwezig zijn.

2 Deze cijfers zijn gebaseerd op jaarverslagen van de Nederlandse politie (zie: www.politie.nl).

3 Branchegegevens zijn beschikbaar via de Vereniging van Particuliere Beveiligers (VPB): www.vpb.nl.

4 Tevens heeft de minister van Justitie in 2004 beveiligingsbedrijven de mogelijkheid gegeven om handhavende functies in de vorm van boa's aan gemeenten te leveren. Zo is bijvoorbeeld Parcon, dochteronderneming van Group 4 Securicor, gespecialiseerd in parkeerwachters.

5 Zie: www.stadstoezicht.nl.

6 Zie op internet: www.g4s.com en www.securitas.com. Dat Securitas met minder beveiligers meer omzet dan Group 4 Securicor weet te creëren, kan verklaard worden uit het feit dat het laatste bedrijf relatief veel in lagelonenlanden groot is.

7 Ofschoon het Verenigd Koninkrijk een lange traditie van gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen kent, zijn de experimenten met stadswachten en politiesurveillanten in Nederland volgens Johnston (2003) van invloed geweest op het Britse beleid inzake 'auxiliary police patrols'.

8 Het aantal winkelcentra in Nederland is vanaf de jaren tachtig nagenoeg verdubbeld van een 400 tot een kleine 800 in 2004 (Van Steden 2007, 80). Nochtans is het lastig om precieze causale relaties tussen dit soort semi-publieke locaties en de expansie van particuliere beveiliging te leggen. De eerste moderne winkelcentra dateren van ver voor deze groei

(jaren vijftig) en van shopping malls zoals we deze bijvoorbeeld in de Verenigde Staten tegenkomen, is in ons land nauwelijks sprake. Toch kan in het algemeen worden gesteld dat de financiële belangen binnen semi-publieke ruimten (winkelcentra, voetbalstadions, pretparken, etc.), onder invloed van de stijgende welvaart, zijn toegenomen. Ook is de bedrijfsvoering commerciëler geworden. In een 'beleveniseconomie' willen ondernemers klanten het zo veel mogelijk naar hun zin maken, waarmee regulering van 'goed gedrag' een belangrijke beleidscomponent is geworden (Bryman 2004).

9 De gepresenteerde schattingen van het aantal politieagenten, gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen en particuliere beveiligers in Amsterdam zijn gebaseerd op een inventarisatieonderzoek van de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) en een expertmeeting met beleidsmakers. Luchthaven Schiphol is niet in deze inventarisatie meegenomen.

10 Zie voor meer informatie: www.onderzoekenstatistiek.nl.

11 Het percentage man/vrouw is voor beide groepen 60/40. Tevens komt de leeftijdsopbouw overeen (75% is tussen de 35 en 64 jaar oud) en geldt er dat circa 87 procent autochtoon

is. Rondom 70 procent van de twee groepen is hoger opgeleid (HBO/WO). Ook vallen inkomens voor 85 procent in de categorieën 'midden' of 'hoog' (1.001 tot 2.051 euro netto per maand of meer). Ten slotte leven de respondenten in beide groepen redelijk goed over de stadsdelen verspreid.

12 Dit inzicht is, zoals gezegd, gebaseerd op twee respondentengroepen met een zelfselectiebias richting de hoger opgeleide middenklasse van Amsterdam – een bias die onvermijdelijk is, gegeven de samenstelling van het ondervraagde O+S-panel. Ter nuancering moet echter worden opgemerkt dat resultaten niet zonder meer generaliseerbaar zijn naar bredere populaties. Het zou kunnen zijn dat mensen in bijvoorbeeld achterstandswijken een heel ander beeld van gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers schetsen. Tegelijkertijd mag van de ondervraagde respondentengroep worden aangenomen dat zij vrij goed geïnformeerd zijn over allerlei maatschappelijke vraagstukken (zoals veiligheid en de organisatie hiervan), wellicht beter dan lager opgeleide burgers in een relatieve achterstandspositie.

13 Zie: www.vilavie.nl.

Literatuur

- Blokland, T., 2009, *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boomkens, R., 2004, 'Towards the capsular city? Public safety and public fears'. In: C.D. van der Vijver en J. Terpstra (red.), *Urban safety: Problems, governance and strategies*, Enschede: IPIT, 17-26.
- Boutellier, J.C.J., 2002, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bryman, A., 2004, *The Disneyization of society*. Londen: Sage.
- Button, M., 2007, *Security officers and policing: powers, culture and control in the governance of private space*. Aldershot: Ashgate.
- Cachet, A., 1990, *Politie en sociale controle: Over het effect van politie-optreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem: Gouda Quint.
- Caldeira, T.P.R., 2000, *City of walls: Crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Crawford, A., 2009, 'Governing through anti-social behaviour: Regulatory challenges to criminal justice'. *British Journal of Criminology*, nog te verschijnen.
- Crawford, A., S. Lister, S. Blackburn en J. Burnett, 2005, *Plural policing: The mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: Policy Press.
- Davis, M., 1990, *City of quartz: Excavating the future in Los Angeles*. Londen: Verso.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede, 2005, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: een verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR-rapport).
- Garland, D., 1996, 'The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 36: 445-471.
- Garland, D., 2001, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Goffman, E., 1983, 'The interaction order'. *American Sociological Review*, 48: 1-17.
- Harcourt, B.E., 2001, *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hauber, A., B. Hofstra, L. Toornvliet en A. Zandbergen, 1996, 'Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects'. *British Journal of Criminology*, 36: 199-219.
- Jacobs, J., 1961, *The life and death of great American cities*. New York: Random House.
- Johnston, L., 2000, 'Transnational private security: The impact of global commercial security'. In: J.W.E. Sheptycki (red.), *Issues in transnational policing*, Londen: Routledge, 21-42.
- Johnston, L., 2003, 'From "pluralisation" to the "police extended family": Discourses on the governance of community policing in Britain'. *International Journal of the Sociology of Law*, 31: 185-204.
- Johnston, L., 2007, 'Keeping the family together: police community support officers and the police extended family in London'. *Policing & Society*, 17: 119-140.
- Jones, T. en T. Newburn, 2002, 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. *British Journal of Criminology*, 42: 129-146.
- Jones, T. en T. Newburn, 2006, *Plural policing: A comparative perspective*. Londen: Routledge.
- Kakalik, J. en S. Wildhorn, 1977, *The private police: Security and danger*. New York: Crane Russak.
- Kubrin, C. en R. Weitzer, 2003, 'New directions in social disorganization theory'. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40: 374-402.

- Landry, C. en F. Bianchini, 1995, *The creative city*. Londen: Demos.
- Leeuw, F., 2006, 'Over de sociologie van toezicht, handhaving en inspectie'. *Mens & Maatschappij*, 81: 2-4.
- Livingstone, K. en J. Hart., 2003, 'The wrong arm of the law? Public images of private security'. *Policing and Society*, 13: 159-170.
- Loader, I., 1997, 'Policing and the social: Questions of symbolic power'. *British Journal of Sociology*, 48: 1-18.
- Loader, I., 1999, 'Consumer culture and the commodification of policing and security'. *Sociology*, 33: 373-392.
- Lofland, L.H., 1973, *A world of strangers: Order and action in public space*. New York: Basic Books.
- Merry, S.E., 1981, *Urban danger: Life in a neighborhood of strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Newman, O., 1973, *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York: MacMillan.
- RMO, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004, *Sociale veiligheid organiseren: Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag.
- Sennett, R., 1977, *The fall of public man: On the social psychology of capitalism*. New York: Alfred A. Knopf.
- Shearing, C.D., 2001, 'Punishment and the changing face of the governance'. *Punishment and Society*, 3: 203-220.
- Shearing, C.D. en P.C. Stenning, 1983, 'Private security: Implications for social control'. *Social Problems*, 30: 493-506.
- Steden, R. van, 2002, 'Politietaken geen exclusief bezit van het openbaar bestuur'. *Openbaar bestuur*, 9: 12-15.
- Steden, R. van, 2007, *Privatizing policing: describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steden, R. van en R. Sarre, 2007, 'The growth of private security: Trends in the European Union'. *Security Journal*, 20: 211-221.
- Steden, R. van, M. Roelofs en M. Nalla, 2009, 'Burgers over beveiligers: een kwantitatief onderzoek naar percepties, verwachtingen en oordelen'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8(4): 3-21.
- Stokkom, B. van, 2005a, *Beledigd in Amsterdam: verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Stokkom, B. van, 2005b, 'Zero tolerance in de praktijk: Handhaving van de "kleine norm" door politie of boa's?'. *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 44-59.
- Stokkom, B. van, 2008, 'Voorbij de retoriek van zelfredzaamheid'. In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 267-289.
- Sztompka, P., 2002, 'On the decaying of moral space: Is there a way out?'. *European Review*, 10: 63-72.
- Terpstra, J., 2006, 'Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid'. In: L. Gunther Moor en R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*, Dordrecht: SMVP, 63-80.
- Terpstra, J., 2007, 'Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting'. In: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 129-152.
- Terpstra, J. en T. Havinga, 2005, 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen'. *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 10-22.
- Terpstra, J. en R. van Steden, 2008, 'Private veiligheidszorg: een onderzoeksterrein'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7: 3-8.
- Terpstra, J. en W. Trommel, 2009, 'Police, managerialization and presentational strategies'. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 31: 128-143.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek en D.F. Slobbe, 2001, *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.
- Waard, J. de, 1999, 'The private security industry in international perspective'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7: 143-174.
- Waarden, F. van, 2006, 'Werk in een wantrouwende wereld: Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie'. *Beleid en Maatschappij*, 33: 232-251.
- Wakefield, A., 2003, *Selling security: The private policing of public space*. Cullompton: Willan.
- Wesselink, L., M. Schuilenburg en P. van Calster, 2009, 'De collectieve winkelontzegging'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8: 6-19.
- Young, J., 1999, *The exclusive society: Social exclusion, crime and difference in late modernity*. Londen: Sage.